รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ห้ามตั้งหรือขยายโรงงานผลิตเหล็กกล้าทรงแบนรีดร้อน ทุกขนาด ทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. ....

☑ กฎหมายใหม่ ☐ แก้ไข/ปรับปรุง ☐ ยกเลิก

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย กระทรวงอุตสาหกรรม

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

☑ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่อง การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน

☐ สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศในเรื่อง

ส่วนที่ ๑
เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหาคืออะไร และผลกระทบของปัญหาคืออะไร

(๑) อุตสาหกรรมเหล็กเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานที่จำเป็นของอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่เป็นภาคการผลิตที่สำคัญหลายอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมก่อสร้าง ยานยนต์และชิ้นส่วน เครื่องใช้ไฟฟ้า บรรจุภัณฑ์ ต่อเรือ เฟอร์นิเจอร์ ซึ่งช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับเศรษฐกิจของประเทศ โดยหากพิจารณาประมาณการมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นในแต่ละ Value Chain ของกระบวนการผลิตเหล็กกล้าทรงแบนในประเทศ เริ่มตั้งแต่เหล็กแผ่นรีดร้อนจนถึงผลิตภัณฑ์ท่อเหล็ก จะมีมูลค่าประมาณ ๖๕,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ มูลค่านี้ยังไม่รวมการจ้างงานภายในประเทศ

(๒) อุตสาหกรรมเหล็กของไทย เป็นกระบวนการผลิตที่เริ่มจากอุตสาหกรรมกลางน้ำที่ผลิตผลิตภัณฑ์เหล็กกึ่งสำเร็จรูป (Semi-Finished steel) จากการนำเศษเหล็กมาหลอมในเตาอาร์คไฟฟ้า (Electric Arc Furnace : EAF) หรือเตาเหนี่ยวนำไฟฟ้า (Induction Furnace; IF) แล้วนำมาปรับส่วนผสมทางเคมีจนได้เป็นเหล็กกล้าหลอมเหลว จากนั้นนำไปหล่อให้ได้เป็นผลิตภัณฑ์เหล็กกึ่งสำเร็จรูปรูป (Semi-Finished Product) ทรงต่าง ๆ ได้แก่ Billet, Slab และ Bloom โดยผู้ประกอบการที่ผลิตเหล็กแท่งเล็ก (Billet) มีสัดส่วนมากที่สุด ร้อยละ ๙๑ รองลงมาเป็นเหล็กแท่งแบน (Slab) ร้อยละ ๖ และเหล็กแท่งใหญ่ (Bloom) ร้อยละ ๓ ตามลำดับ ส่วนผลิตภัณฑ์เหล็กขั้นปลาย (Finished Product) แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ คือ ผลิตภัณฑ์เหล็กทรงยาว (อาทิ เหล็กเส้นเสริมคอนกรีต เหล็กโครงสร้างรูปพรรณรีดร้อน เหล็กลวด ลวดเหล็ก และท่อเหล็กไร้ตะเข็บ) และผลิตภัณฑ์เหล็กทรงแบน (อาทิ เหล็กแผ่นรีดร้อน หรือเหล็กกล้าทรงแบนรีดร้อน เหล็กแผ่นรีดเย็น เหล็กแผ่นเคลือบชนิดต่าง ๆ และท่อเหล็กแบบมีตะเข็บ)

(๓) ในส่วนของสถานการณ์ของอุตสาหกรรมเหล็กแผ่นรีดร้อนของไทยที่ผ่านมา จากข้อมูลตั้งแต่ปี ๒๕๖๒-๒๕๖๘ ไทยมีกำลังการผลิตเหล็กแผ่นรีดร้อนอยู่ที่ ๘.๙ ล้านตันต่อปี จากผู้ผลิตจำนวน ๖ ราย มีปริมาณการผลิตเฉลี่ยปีละ ๒.๖๒ ล้านตัน ในขณะที่มีความต้องการใช้เหล็กแผ่นรีดร้อนในประเทศอยู่ที่ประมาณ ๖-๗ ล้านตันต่อปี มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยปีละ ๓.๘๓ ล้านตัน และมีปริมาณการส่งออกเฉลี่ยปีละ ๐.๐๕ ล้านตัน ซึ่งการมีเหล็กที่นำเข้าจากต่างประเทศในปริมาณสูง เข้ามาแย่งตลาดเหล็กที่ผลิตในประเทศ ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่ออัตราการใช้กำลังการผลิต ซึ่งเฉลี่ยแต่ละปีไม่ถึงร้อยละ ๓๐ ทำให้ผู้ผลิตในประเทศมีกำลังการผลิตส่วนที่ยังไม่ถูกใช้เหลืออยู่มาก และมีศักยภาพในการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ

๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

หากไม่มีการดำเนินการ จะทำให้มีการลงทุนประกอบกิจการหรือขยายกิจการ ซึ่งจะยิ่งทำให้มีกำลังการผลิตส่วนเกินมากขึ้น จนทำให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมแผ่นรีดร้อนที่ประกอบกิจการอยู่ในปัจจุบัน ไม่สามารถใช้กำลังการผลิตได้เต็มประสิทธิภาพ ขาดทุนต่อเนื่องและอาจต้องหยุดการผลิตชั่วคราวหรือเลิกประกอบกิจการ ซึ่งกระทบต่อการจ้างงาน และระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยผลของประกาศฉบับนี้ จะทำให้จำนวนผู้ผลิตและกำลังการผลิตเหล็กกล้าทรงแบนรีดร้อนในปัจจุบัน ซึ่งมีเพียงพอต่อระดับการบริโภคภายในประเทศให้มีระดับเท่าเดิม และใช้กำลังการผลิตได้เต็มประสิทธิภาพมากขึ้น

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซงคืออะไร

เพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาอัตราการใช้กำลังการผลิตที่อยู่ในระดับต่ำ แก้ปัญหากำลังการผลิตส่วนเกินในประเทศ และเพื่อให้อุตสาหกรรมแผ่นรีดร้อนของไทยสามารถแข่งขันได้ จึงเห็นควรกำหนดใช้มาตรการห้ามตั้งหรือขยายโรงงานผลิตเหล็กกล้าทรงแบนรีดร้อน ซึ่งรวมถึงโรงงานที่ใช้เครื่องจักรที่สามารถนำไปใช้รีดเหล็กกล้าทรงแบนรีดร้อนได้ทุกชนิด ทุกขนาด ทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร เป็นระยะเวลา ๕ ปี ทั้งนี้ มิให้ใช้บังคับกับการขยายโรงงาน ตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ เฉพาะกรณีที่ไม่เป็นการเพิ่มกำลังการผลิต ซึ่งข้อยกเว้นไม่เป็นเหตุให้เจตนารมณ์ของประกาศฉบับนี้ถูกลดทอน หรือทำให้มาตรการควบคุมขาดประสิทธิภาพ แต่เป็นการจำกัดขอบเขตการบังคับใช้ให้ครอบคลุมเฉพาะกรณีที่มีผลต่อการเพิ่มกำลังการผลิตอย่างแท้จริง

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคืออะไร

การแก้ปัญหาอัตราการใช้กำลังการผลิตต่ำของอุตสาหกรรมเหล็ก และปัญหาการผลิตส่วนเกิน ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายด้าน แนวทางหนึ่งซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหานี้ คือ มาตรการห้ามตั้งหรือขยายโรงงาน ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยที่ผ่านมา กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ห้ามตั้งหรือขยายโรงงานผลิตเหล็กเส้นเสริมคอนกรีตหรือเหล็กแท่งเล็กสำหรับเหล็กเส้นเสริมคอนกรีต ทุกขนาด ทุกท้องที่ในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๘ โดยเริ่มบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๘ เป็นระยะเวลา ๕ ปี

สำหรับเหล็กกล้าทรงแบนรีดร้อนยังไม่มีการใช้มาตรการฯ

๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหานี้อย่างไร (ถ้ามี) และการดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่ อย่างไร

สาธารณรัฐเกาหลี : ใช้นโยบายปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม โดยส่งเสริมให้ผู้ประกอบการปรับโครงสร้าง ลดหรือตัดกำลังการผลิตเหล็กที่ไม่จำเป็น และเปลี่ยนไปผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ยกระดับประสิทธิภาพ การผลิตเหล็กคุณภาพสูง

ประเทศมาเลเซีย : มีนโยบายห้ามตั้งหรือขยายอุตสาหกรรมเหล็กทุกประเภทชั่วคราว ๒ ปี มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๖ ซึ่งครอบคลุมการประเมินคำขอปัจจุบัน คำขอใหม่ การโอนใบอนุญาต การขยายโรงงาน เพื่อควบคุมการผลิตเหล็กในประเทศ ป้องกันไม่ให้มีกำลังการผลิตล้นตลาด และรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมเหล็กในประเทศ โดยมาตรการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมระยะยาวของรัฐบาลมาเลเซีย

ประเทศเวียดนาม : กำหนดนโยบายจำกัดการลงทุนโรงงานเหล็กใหม่ เช่น การอนุมัติใบอนุญาตเฉพาะโครงการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง หรือให้การส่งเสริมการลงทุนที่มุ่งเน้นผลิตภัณฑ์เฉพาะทางหรือผลิตภัณฑ์เหล็กที่มีมูลค่าเพิ่มสูง และยังควบคุมกำลังการผลิตโรงงานเก่า โดยออกนโยบายปิดโรงงานเหล็กที่มีเทคโนโลยีล้าสมัยและไม่มีประสิทธิภาพเพื่อปรับสมดุลกำลังการผลิต

ทั้งนี้ ประเทศมาเลเซียและเวียดนามเป็นประเทศกำลังพัฒนาซึ่งอยู่ในภูมิภาคอาเซียน มีระบบเศรษฐกิจและกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมเหล็กคล้ายคลึงกับไทย และประสบปัญหากำลังการผลิตส่วนเกินในประเทศเช่นกัน มีการใช้มาตรการที่หลากหลายและเข้มข้นเพื่อแก้ไขปัญหา รวมถึงการใช้มาตรการห้ามตั้งหรือขยายโรงงานผลิตเหล็กด้วย การใช้มาตรการของไทยจึงมีความเหมาะสม

๔. การรับฟังความคิดเห็น

☑ ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว

☑ ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

ร่างกฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

- ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ ส. ๖/ ๒๕๖๗ เรื่อง การปรับปรุงประเภทกิจการในอุตสาหกรรมเหล็ก
- ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ ส. ๑ / ๒๕๖๙ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมบัญชีประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ ๙/๒๕๖๕

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง

ร่างประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับนี้ จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ประกอบการรายใหม่ในกรณีที่ต้องการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเหล็กกล้าทรงแบนรีดร้อน ซึ่งปัจจุบันมีผู้ผลิตเหล็กกล้าทรงแบนรีดร้อน (ตามนิยามในประกาศฯ) จำนวน ๖ ราย แต่สำหรับผู้ผลิตเหล็กกล้าทรงแบนรีดร้อนรายเดิมที่ต้องการปรับปรุงกระบวนการผลิตยังสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากประกาศฉบับนี้มิให้ใช้บังคับกับการขยายโรงงานตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ เฉพาะกรณีที่ไม่เป็นการเพิ่มกำลังการผลิต แต่การจำกัดสิทธินั้นจะสามารถแก้ไขปัญหาอัตราการใช้กำลังการผลิตตกต่ำ และการผลิตเกินความต้องการใช้ ซึ่งปัจจุบันผู้ประกอบการกำลังประสบปัญหา อีกทั้งเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้อุตสาหกรรมเหล็กมีเสถียรภาพเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเหล็กในระยะยาว

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้ไข คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร

-ไม่มี-

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

ร่างประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับนี้ จะช่วยควบคุมการผลิตเหล็กในประเทศ เพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาการผลิตเกินความต้องการของตลาด ทำให้เกิดการใช้อัตรากำลังการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมเหล็กในประเทศ ซึ่งจะส่งผลดีกับระบบเศรษฐกิจและการจ้างงานของประเทศ

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ

กรมโรงงานอุตสาหกรรม และ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

๗.๒ มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ร่างประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ห้ามตั้งหรือขยายโรงงานผลิตเหล็กกล้าทรงแบนรีดร้อน ทุกขนาด ทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. .... กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานห้ามตั้งหรือขยายโรงงานผลิตเหล็กกล้าทรงแบนรีดร้อน ทุกขนาด ทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร โดยจะให้มีผลใช้บังคับประกาศฉบับนี้นับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นระยะเวลาห้าปี

และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่

-ไม่มี-

๗.๓ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ประกาศให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๗.๔ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไป

การดำเนินการให้เป็นไปตามร่างประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับนี้ ไม่ส่งผลกระทบต่องบประมาณหรืออัตรากำลังที่ต้องเพิ่มขึ้น เนื่องจากไม่ได้เพิ่มภารกิจของเจ้าหน้าที่

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบกิจการโรงงาน ให้มีการเติบโตอย่างยั่งยืน สามารถแข่งขันได้ ลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการขาดทุน และการเลิกจ้างแรงงาน

๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม

-ไม่มี-

๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ

-ไม่มี-

๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

-ไม่มี-

ส่วนที่ ๒
เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

---

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต

-ไม่มี-

๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ

-ไม่มี-

๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง

-ไม่มี-

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ .....

(นายศุภกิจ บุญศิริ)

ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

วัน/เดือน/ปี ๒๗ ต.ค. ๒๕๖๘

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ กองนโยบายอุตสาหกรรมรายสาขา ๑ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นางบุตรี เทียมเทียบรัตน์

โทรศัพท์ ๐ ๒๔๓๐ ๖๘๐๔ ต่อ ๖๘๐๔๐๙

อีเมล budthree@gmail.com